VII kadencja

# KANCELARIA SEJMU
# Biuro Komisji Sejmowych

**PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA**

**■ KOMISJI USTAWODAWCZEJ**
**(NR 101)**
z dnia 9 lipca 2014 r.

# Pełny zapis przebiegu posiedzenia

# Komisji Ustawodawczej (nr 101)

9 lipca 2014 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Wojciecha Szaramy (PiS)**, przewodniczącego Komisji, oraz posłów **Borysa Budki (PO)** i **Damiana Raczkowskiego (PO)**, zastępców przewodniczącego Komisji, zrealizowała następujący porządek dzienny:

**– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: P 54/13, P 5/14, K 1/14, P 50/13.**

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marzena Laskowska** naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w Biurze Analiz Sejmowych; **Marcin Wójcik** i **Magdalena Żychlińska** – z sekretariatu Komisji w BAS; **Wojciech Brzozowski**, **Tomasz Jaroszyński** i **Szymon Pawłowski** – eksperci z BAS oraz **Artur Paluch** praktykant w BAS.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dzień dobry państwu, otwieram posiedzenie Komisji Ustawodawczej. Witam na posiedzeniu pana posła Chmielewskiego, długoletniego członka Komisji Ustawodawczej poprzednich kadencji – osobę, która zawsze wiele wnosiła do pracy Komisji i do spraw, w których Sejm był reprezentowany w Trybunale Konstytucyjnym.

Czy do przedstawionego państwu porządku obrad są jakieś uwagi? Jeśli nie ma, to przystępujemy do realizacji porządku obrad.

Sprawa P 54/13. Proszę Biuro Analiz Sejmowych o przedstawienie projektu stanowiska. Proszę.

**Ekspert z Biura Analiz Sejmowych Szymon Pawłowski:**

Szymon Pawłowski, BAS. Wysoka Komisjo, panie przewodniczący, postępowanie w tej sprawie zostało zainicjowane pytaniem prawnym Sądu Rejonowego w Toruniu Wydział I Cywilny. Stan faktyczny sprawy zawisłej przed sądem pytającym jest następujący. Otóż, konsument zawarł z bankiem umowę kredytu, który spłacał przez określony czas zgodnie z wymogami umowy. Następnie popadł w pewne kłopoty finansowe i przestał uiszczać pełne raty kredytowe, co spowodowało wystawienie przez bank bankowego tytułu egzekucyjnego na podstawie art. 97 ustawy – Prawo bankowe, a po uzyskaniu klauzuli wykonawczej nadanej przez sąd wszczęcie postępowania egzekucyjnego przeciwko dłużnikowi. Na podstawie art. 840 Kodeksu postępowania cywilnego dłużnik wniósł powództwo przeciwegzekucyjne uzasadniając, iż bank, mimo jego próśb i postępowania inicjowanego w tym celu nie rozłożył dłużnikowi roszczenia na raty, w związku z czym nadużył swojego prawa.

Sąd pytający wnosi o zbadanie, czy art. 96 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1, art. 64 ust. 2 i art. 76 oraz art. 20 Konstytucji, czyli zasadą sprawiedliwości, zasadą równości, w tym równego traktowania własności i praw majątkowych oraz ochrony konsumentów. Jak powiedziałem, przedmiotem kontroli wskazał przede wszystkim art. 96. Alternatywnie, w przypadku gdyby art. 96 został przez TK uznany za zgodny ze wskazanymi wzorcami, jako przedmiot kontroli wskazał art. 840 k.p.c. w zakresie, w jakim nie pozwala on sądowi rozłożyć na raty roszczenia, którego dochodzi od dłużnika bank na podstawie wystawionego bankowego tytułu egzekucyjnego.

Tak jak zaproponował to sąd, odnosimy się w dwóch punktach do zarzutów sądu. Mianowicie najpierw odnosimy się do kwestii możliwości zbadania konstytucyjności art. 96, a potem art. 840. Sąd zarzuca przede wszystkim, iż takie uprzywilejowanie pozycji

podmiotu gospodarczego, przedsiębiorcy jakim jest bank narusza standardy konstytucyjne wynikające z wcześniej wskazanych wzorców konstytucyjnych. Wskazujemy, iż art. 96 w postępowaniu przeciwegzekucyjnym, czyli w tym, w którym sprawa zawisła przed sądem pytającym nie może zostać zastosowany. Kwestia badania legalności i spełnienia określonych warunków ustawowych wystawienia bankowego tytułu egzekucyjnego jest badana na etapie nadawania temu tytułowi egzekucyjnemu klauzuli wykonalności przez sąd i wówczas powinien on zbadać, czy dany tytuł egzekucyjny spełnia określone warunki i może zastosować art. 96–98 ustawy – Prawo bankowe. Natomiast w przypadku powództwa przeciwegzekucyjnego nie dochodzi już do badania formalnego, tylko następuje etap badania materialnego, kiedy dłużnik kwestionuje w ogóle istnienie roszczenia czy też istnienie roszczenia w takim zakresie i wnosi o pozbawienie tytułu egzekucyjnego wykonalności lub też jego ograniczenie albo pozbawienie wykonalności w części. Dlatego też, właśnie ze względu na brak przesłanki funkcjonalnej, wnosimy o umorzenie postępowania.

W przypadku, gdyby TK nie podzielił naszego poglądu, wnosimy aby stwierdził, że art. 96 ust. 1 ustawy – Prawo bankowe jest zgodny z art. 2, art. 32 ust. 1 zdanie pierwsze, art. 64 ust. 2 i art. 76 Konstytucji. Tutaj powołujemy się na rozstrzygnięcie TK o sygnaturze P 10/06, w którym to TK, co prawda w dawnym stanie prawnym, mniej korzystnym dla konsumenta, uznał zgodności tego instrumentu ze wzorcami konstytucyjnymi.

Natomiast w punkcie drugim, jeśli chodzi o art. 840 również wnosimy o umorzenie postępowania, ponieważ naszym zdaniem sąd pytający wnosi o ocenę nawet nie pominięcia, ale zaniechania legislacyjnego, a zgodnie z utrwaloną linią orzeczniczą TK sąd konstytucyjny nie ma możliwości oceny czy zaniechanie konstytucyjne jest zgodne ze standardem konstytucyjnym, czy też nie. Może tylko oceniać, czy w danej regulacji brakuje części unormowania, czy też nie. Naszym zdaniem sąd pytający wnosi tutaj o dodanie całkowicie nowego przepisu, całkowicie nowej regulacji, a zatem nie możemy stwierdzić pominięcia, dlatego też wnosimy o umorzenie postępowania. Jeśli są jakieś pytania, to oczywiście mogę pogłębić.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czy bank, kiedy sprawa wejdzie już na drogę sądową może rozłożyć należność na raty, czy nie?

**Ekspert z BAS Szymon Pawłowski:**

Sąd pytający w postępowaniu przeciwegzekucyjnym nie może rozłożyć należności na raty na podstawie art. 320 k.p.c., ponieważ przepis ma zastosowanie tylko i wyłącznie w postępowaniu merytorycznym. Bankowy tytuł egzekucyjny wyklucza wcześniejsze postępowanie merytoryczne, na tym polega przywilej banku, że on na podstawie wyciągu z własnych ksiąg wystawia tytuł egzekucyjny, który jest następnie kontrolowany przez sąd pod względem legalności, czy został wystawiony zgodnie z umową. Wtedy sąd nadaje klauzulę wykonalności. Natomiast rzeczywiście w przypadku, kiedy dłużnik kwestionuje merytoryczność wystawienia tego tytułu, np. stwierdzi, że w ogóle nigdy z bankiem nie zawierał żadnej umowy, albo stwierdza, że już zapłacił, czyli że nie ma już roszczenia, to wówczas może zainicjować postępowanie przeciwegzekucyjne, którego istotą jest pozbawienie tytułu egzekucyjnego wykonalności.

Jednak nie ma na tym etapie postępowania możliwości rozłożenia na raty roszczenia, ale – na co również zwracamy uwagę w stanowisku – można podnieść w postępowaniu przeciwegzekucyjnym także zarzut nadużycia prawa z art. 5. Jak wskazuje doktryna i orzecznictwo, te dwie podstawy prawne, czyli wynikająca z art. 320 możliwość sądu z urzędu rozłożenia roszczenia na raty w szczególnych przypadkach oraz możliwość podniesienia zarzutu, że prowadzone postępowanie egzekucyjne nadużywa prawa i jest niezgodne z zasadami współżycia społecznego nie są tożsame, ale bardzo podobne i w pewnym zakresie nakładają się na siebie, jak stwierdza Sąd Najwyższy. A zatem w tym postępowaniu i wydaje się, że to jest istotą zarzutu dłużnika, który zainicjował postępowanie przed sądem pytającym, zarzuca on, iż ze względu na to, że bank nie rozłożył mu na raty jego świadczenia to nadużył prawa. Stąd naszym zdaniem można się również w postępowaniu egzekucyjnym skutecznie bronić takim zarzutem zgodnie z linią orzeczniczą SN,

zwłaszcza wspartym przez odpowiedni wyrok TK. Oczywiście zarzut nadużycia prawa nie może doprowadzić do trwałego unicestwienia możliwości egzekucji, ale może tę egzekucję ograniczyć.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Panie mecenasie, ale z akt wynika, że bank zajmował nie do końca jasne stanowisko w tej sprawie. Teraz mamy niewątpliwie do czynienia z sytuacją, że to bank razem z dłużnikiem powinni dojść do jakiegoś porozumienia w sprawie zmniejszenia rat lub odroczenia ich płatności, bo jest to możliwe na drodze modyfikacji umowy między nimi, tak?

**Ekspert z BAS Szymon Pawłowski:**

Tak.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Bank zdecydował, że nie będzie szedł dłużnikowi na rękę, jak on by tego oczekiwał i koniec końców wniósł sprawę do sądu.

**Ekspert z BAS Szymon Pawłowski:**

Tak, wystawił bankowy tytuł egzekucyjny.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

I teraz dłużnik wniósł powództwo przeciwegzekucyjne.

**Ekspert z BAS Szymon Pawłowski:**

Tak, panie przewodniczący.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czy na tym etapie sprawy, gdyby bank podzielił stanowisko dłużnika, to informuje o tym sąd i sprawa jest umorzona?

**Ekspert z BAS Szymon Pawłowski:**

Tak, może…

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Czy mamy tutaj do czynienia z konsekwentnym stanowiskiem banku, który jednak chce, żeby wierzytelność była egzekwowana zgodnie z wcześniej zawartą umową?

**Ekspert z BAS Szymon Pawłowski:**

Z akt wynika, że rzeczywiście, jak pan przewodniczący wskazał, bank zajmował niejednoznaczną pozycję. Najpierw nie odpowiadał na pisma dłużnika, potem odpowiadał, że rozważa rozłożenie na raty zarówno przed wystawieniem bankowego tytułu egzekucyjnego, jak i w postępowaniu przeciwegzekucyjnym. Sąd wezwał również bank, aby ustosunkował się do propozycji dłużnika, czego bank nie zrobił, ale jeżeli zostałaby zawarta jakaś umowa pomiędzy bankiem a dłużnikiem, to będzie ona dla nich wiążąca, a sąd oddaliłbym wówczas powództwo przeciwegzekucyjne, a z kolei bank wycofałby wniosek o dalszą egzekucję. Sprawa niestety już jakiś czas temu zawisła przed TK i z akt wynika, że postępowanie egzekucyjne trwa nadal, równolegle do zawisłego postępowania przeciwegzekucyjnego, ponieważ dłużnik złożył tam wniosek o zabezpieczenie powództwa, o wstrzymanie egzekucji i został on oddalony.

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Dobrze. Czy ktoś jeszcze ma jakieś pytania lub uwagi? Kto jest za przyjęciem zaproponowanego stanowiska? (15) Dziękuję. Kto jest przeciw? (0) Kto się wstrzymał? (0)

Poseł do tej sprawy zostanie wyznaczony w terminie późniejszym, po zaopiniowaniu jej przez prezydium Komisji.

Przechodzimy do kolejnej sprawy, P 5/14, pani poseł Krystyna Szumilas. Pani poseł jest z nami? Dobrze. Sekundę jeszcze, pani poseł, za chwilę udzielę pani głosu. Proszę, pani poseł.

**Poseł Krystyna Szumilas (PO):**

Poprosiłabym ekspertów o syntetyczne przedstawienie propozycji, a potem się do tego odniosę.

**Naczelnik Wydziału Postępowań przed Trybunałem Konstytucyjnym w BAS Marzena Laskowska :**

Marzena Laskowska, BAS. Autorem przygotowanego przez BAS projektu jest dr Piotr Chybalski, niestety nie mógł być dzisiaj obecny na posiedzeniu Komisji Ustawodawczej, dlatego zreferuję pokrótce przedmiot sprawy, a także przedstawioną w piśmie argumentację.

Sprawa o sygnaturze P 5/14 została wszczęta pytaniem prawnym Naczelnego Sądu Administracyjnego, który stanął przed zagadnieniem związanym z mechanizmem wydawania…

**Przewodniczący poseł Wojciech Szarama (PiS):**

Przepraszam, pani mecenas. Jeszcze jedna uwaga porządkowa, bo zapomniałem o tym na samym początku. Przychylam się do wniosku wnioskodawców, aby punkt drugi dzisiejszego posiedzenia zdjąć z porządku obrad z przyczyn od wnioskodawców niezależnych i rozpatrzyć go na następnym posiedzeniu Komisji. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):**

Bardzo proszę, jakby pani mecenas mogła przedstawić stan faktyczny odnośnie do sprawy pani poseł Szumilas.

**Naczelnik wydziału w BAS Marzena Laskowska:**

Marzena Laskowska. Sprawa została wszczęta pytaniem prawnym NSA, który stanął przed wątpliwością, mianowicie czy mechanizm służący skorygowaniu uchwały rady gminy w sprawie okręgów wyborczych przez komisarza wyborczego jest zgodny z konstytucją. Podstawowym problemem w całym kompleksie przepisów, które zostały zakwestionowane przez NSA, stanowiącym punkt wyjścia w rozważaniach jest przepis, który określa, że od orzeczenia Państwowej Komisji Wyborczej nie przysługuje środek prawny. Na tej podstawie normatywnej wojewódzki sąd administracyjny, który był sądem pierwszej instancji w postępowaniu odrzucił skargę gminy. Gmina wystąpiła ze skargą kasacyjną do NSA i od stwierdzenia, czy brak właściwości NSA w tych sprawach pozostaje w kolizji z konstytucją zależy możliwość rozpoznania wszystkich innych zarzutów. Bowiem w przypadku uznania, że przepis wyłączający właściwość sądów w tych sprawach jest konstytucyjny bezprzedmiotowym staje się dalsze postępowanie przed tym sądem. Musi on odrzucić skargę kasacyjną ze względu na brak swojej kognicji, ergo nie może zastosować w sprawie żadnych innych przepisów, co do których ma wątpliwości natury konstytucyjnej.

W wywodzie przedstawionym w uzasadnieniu projektu przygotowanego przez ekspertów BAS wskazane jest, że wzorce kontroli powołane przez NSA, które miały przemawiać za naruszeniem konstytucji przez przepis wyłączający kontrolę sądową orzeczenia PKW mają po części charakter nieadekwatny, dlatego że powołany został art. 45 w związku z art. 77 ust. 2 Konstytucji, które mówią o prawie każdego do rozpoznania jego sprawy przez niezawisły, niezależny i bezstronny sąd. Tymczasem rozstrzygnięcie o okręgach wyborczych w gminie nie jest rozstrzygnięciem o charakterze konkretno-indywidualnym kształtującym status prawny jednostki, wobec czego ta podstawa konstytucyjna jest po prostu nieadekwatna. Po drugie zaś, jako wzorzec kontroli wskazano art. 184, który określa właściwość sądów administracyjnych i przewiduje, że sądy tego rodzaju sprawują kontrolę nad aktami organów administracji publicznej i jak wykazujemy w wywodzie przedstawionym w uzasadnieniu, w świetle stanowiska doktryny, a także NSA, PKW nie jest organem administracji publicznej. W związku z czym ten przepis konstytucyjny także nie został naruszony przez zakwestionowany przepis Kodeksu wyborczego.

Natomiast na wypadek, gdyby TK uznał jednak, że właściwość NSA do rozpoznania tych spraw jest konstytucyjnie gwarantowana, to przeprowadzona została również analiza merytoryczna przepisów, które zakładają, że zakwestionowana uchwała rady gminy w sprawie okręgów wyborczych może być poddana rozstrzygnięciu zastępczemu wydanemu przez komisarza wyborczego. Jest tutaj z kolei przedstawiony wywód zwieńczony konkluzją na niekonstytucyjność, który wskazuje na to, że komisarz wyborczy nie jest organem uprawnionym do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, a postanowienie tego komisarza nie jest źródłem prawa powszechnie obowiązującego. W związku z czym przyobleczenie treści normatywnej w taką postać jest niezgodne z założeniami

systemu źródeł prawa przyjętymi w konstytucji. Innymi słowy, przebieg granic okręgów wyborczych musi być unormowany w akcie prawa powszechnie obowiązującego i zakłada to regulacja przewidująca, że uchwała gminy, czyli jednostki samorządu terytorialnego, będąca aktem prawa miejscowego reguluje te zagadnienia. Natomiast zdaniem eksperta przygotowującego stanowisko nie może to być zastępczo unormowane w postanowieniu komisarza wyborczego. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):**

Bardzo dziękuję. Bardzo proszę, pani poseł Krystyna Szumilas.

**Poseł Krystyna Szumilas (PO):**

Panie przewodniczący, Wysoka Komisja, w zasadniczej części, czyli właściwości NSA i sądów administracyjnych do rozstrzygania tej sprawy zgadzam się z propozycją BAS. Natomiast jeżeli chodzi o kwestie szczegółowe dotyczące merytorycznej analizy zagadnień poddanych rozstrzygnięciu przez komisarza wyborczego, to w tej części bardziej przychyliłabym się do stanowiska przedstawionego m.in. przez prokuratora generalnego. Otóż mamy taką sytuację, że w przypadku, kiedy gmina podejmie uchwałę o podziale gminy na okręgi wyborcze niezgodną z obowiązującym prawem, musi istnieć procedura, która doprowadzi do takiej sytuacji, że w gminie powstaną okręgi wyborcze. Kodeks wyborczy stanowi, że w przypadku, w którym gmina podejmie tę uchwałę niezgodnie z obowiązującym prawem, komisarz wyborczy może w formie rozstrzygnięcia określić okręgi wyborcze. A więc w tej części ekspertyzy raczej przychylałabym się do stanowiska, że przyjęte w Kodeksie wyborczym rozwiązania nie naruszają konstytucji.

**Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):**

Dobrze, dziękuję bardzo, pani przewodnicząca. Rzeczywiście nasuwałoby się tutaj pytanie do eksperta: jeśli nie komisarz, to kto? Bo tak naprawdę, oczywiście, propozycja stanowiska jest na niezgodność, natomiast zgadzam się z panią poseł co do drugiej części naszego stanowiska. Od strony teoretycznej można pokusić się o tego typu zarzuty, natomiast od strony praktycznej z mojego doświadczenia samorządowego i rozmawialiśmy tu o tej sprawie wcześniej, rady gmin potrafią działać „ustawa ustawą, a my swoje wiemy”. W związku z czym nasuwa się banalne pytanie – a jeśli rada gminy nie podejmie tej uchwały, to kto? Jeżeli założymy, że nie ma możliwości wydania rozstrzygnięcia zastępczego, to brak jakiejkolwiek możliwości takowego rozstrzygnięcia może *de facto* sparaliżować wybory i to jest cały problem. Czy ekspert sugeruje, że komisarz wyborczy to niewłaściwy organ, a np. wojewoda to już byłby właściwy? Brakuje mi tutaj kroku dalej. Oczywiście, zdaję sobie sprawę, że TK nie wskazuje rozwiązań, ale jest od tego, żeby stwierdzić zgodność lub niezgodność. Natomiast, co ekspert miał na myśli albo czym się kierował? Czy tak, jak mówię, w ogóle nie widzi możliwości rozstrzygnięcia zastępczego w takim przypadku? To moim zdaniem jest niedopuszczalne, aby takiej możliwości nie było, bo – jak mówię – rady gmin potrafią wiele. Czy pani mecenas może wie, w którą stronę zmierzałoby to stanowisko? Jeszcze pan poseł Dera, proszę.

**Poseł Andrzej Dera (SP):**

Chciałbym nawiązać do słów mojego przedmówcy, bo jak należy określić ten problem konstytucyjny? W ordynacji zapisane jest w sposób prawidłowy, że organem właściwym do wydania ustaleń dotyczących granic obwodów jest rada gminy. To jest oczywiste i nie budzi wątpliwości. Problem zaczyna się wtedy, że nie ma innej instancji, która w przypadku zaniechania mogłaby dokonać tej czynności, bo nie ma takiej instytucji, nie ma żadnego organu nadrzędnego w stosunku do rady gminy. Właściwość ma tylko i wyłącznie rada gminy. Natomiast mamy tu interes państwa, bo przeprowadzenie wyborów to nie jest w tym wypadku interes gminy, tylko interes państwa. Przepis jest tak skonstruowany, że nie wkracza we władztwo chronione przez konstytucję dotyczące samodzielności decyzji rady gminy. Natomiast stanowi on, co będzie w sytuacji, kiedy gmina nie wykona obowiązku, który jest na nią nałożony przez prawo. Wtedy mówi się o rozwiązaniu zastępczym. Mam wątpliwości, czy można rozwiązanie zastępcze dyskwalifikować z konstytucyjnego punktu widzenia. Bo trzeba postawić pytanie, jakie ty przed

chwileczką postawiłeś – jeżeli nie rada gminy, to który organ byłby uprawniony? Wojewoda? W oparciu o co?

**Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):**

Jeśli nie komisarz.

**Poseł Andrzej Dera (SP):**

Jeżeli nie organ wskazany w ustawie, to kto? Nie ma organu nadrzędnego, nie ma innych organów, to wtedy państwo ma powiedzieć: sorry, gminy nie będą dokonywać zmian obwodów i w związku z tym w Polsce nie będzie przeprowadzonych wyborów? Bo to jest tego konsekwencja. Mam wątpliwości, czy możemy mówić o tym, że rozwiązanie zaproponowane w ordynacji jest rozwiązaniem niekonstytucyjnym. Naprawdę mam poważne wątpliwości. Chciałbym w tym wypadku usłyszeć jakieś argumenty, bo pytanie jest bardzo proste – co zrobić, gdy rada tego obowiązku nie wykona?

**Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):**

Bardzo proszę, pani mecenas.

**Naczelnik wydziału w BAS Marzena Laskowska:**

Marzena Laskowska. Chciałabym odpowiedzieć na pytania szanownych panów posłów, pana przewodniczącego, w dwóch płaszczyznach. Po pierwsze, to, że mamy do czynienia z charakterem wyjątkowym danej regulacji nie czyni jej wyjętą spod ram konstytucyjnych. Oczywiście udzielę odpowiedzi, bo rzecz jasna taka refleksja towarzyszyła naszym pracom nad projektem, kto mógłby zastąpić komisarza. Natomiast jest to oczywiście problem leżący poza przedmiotem sprawy rozpatrywanej przez TK. Krótko mówiąc, postanowienie komisarza wyborczego nie jest wydane ani przez organ uprawniony do stanowienia prawa powszechnie obowiązującego, ani w formie przewidzianej dla prawa powszechnie obowiązującego.

Przechodząc teraz do drugiej części swojej wypowiedzi, chciałabym zacytować art. 171 ust. 2, który jest jednym ze wzorców kontroli w tej sprawie. Cytuję: „Organami nadzoru nad działalnością jednostek samorządu terytorialnego są: Prezes Rady Ministrów i wojewodowie, a w zakresie spraw finansowych regionalne izby obrachunkowe”. Rozwiązaniem prawnym, które obowiązywało przed wejściem w życie przepisów obecnie kwestionowanych, a ściśle mówiąc pierwotnym brzmieniem przepisów sprzed 2004 r. było rozwiązanie prawne, które przewidywało, że w ramach nadzoru nad działalnością gminy występuje właśnie wojewoda i to w świetle konstytucji byłoby dopuszczalne. Natomiast dodam jeszcze tylko, że niezależnie od trybu kwestionowania uchwał gminy, mamy w ustawie o samorządzie gminnym przewidzianą możliwość nadzoru wojewody i kwestionowania już w postępowaniu sądowym przed wojewódzkimi sądami administracyjnymi i NSA, które mogą jednak wyłącznie doprowadzić do uchylenia uchwały rady gminy, a nie wydania aktu zastępczego. Natomiast organ gminy, który rażąco i w sposób uporczywy naruszałby prawo może być odwołany. Dziękuję bardzo.

**Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):**

Bardzo dziękuję. O to właśnie chodziło, pani mecenas. To jest tak naprawdę problem praktyczny i chcieliśmy wiedzieć, jak to rozwiązać. Rozumiem, że wojewoda występowałby w klasycznym trybie, jak jest przy innych rozstrzygnięciach nadzorczych? Dobrze, rozumiem. Czy to panią poseł przekonuje albo przynajmniej częściowo przekonuje, że podejmie się pani poseł obrony tego stanowiska, czy musimy je zmienić?

**Poseł Krystyna Szumilas (PO):**

Myślę, że w świetle wyjaśnień i stanowczego stwierdzenia, że wojewoda jest tym organem, który będzie to uchwalał... Bo o to chodzi, tak? Jeżeli rada gminy podejmie złą uchwałę, wojewoda może ją uchylić, ale musiałby wydać również rozstrzygnięcie co do określenia okręgów wyborczych. Jeżeli wojewoda nie będzie mógł określić okręgów wyborczych, to oczywiście istnieje tryb odwołania rady czy wójta, tylko pytanie, w jakim tempie i jak się to rozstrzygnie.

**Przewodniczący poseł Borys Budka (PO):**

Dobrze, rozumiem, ale nie rozstrzygniemy tego w tej chwili, dlatego że rzeczywiście jest potrzebna interwencja ustawodawcy. Widząc ten problem Komisja Ustawodawcza może odpowiednio go zasygnalizować przy okazji zmian w Kodeksie wyborczym, nie czekać nawet na rozstrzygnięcie TK albo być przygotowana na to rozstrzygnięcie. Rzeczywiście jest to problem natury i systemowej, i źródeł prawa, bo o to chodzi. Natomiast rozumiem, że gdyby to był wojewoda, to byłoby to inne rozstrzygnięcie, łącznie z rozstrzygnięciem zastępczym przewidzianym wtedy prawem. Dobrze, bardzo dziękuję. W takim razie kto jest za przyjęciem tego stanowiska? (9) Dziękuję, jednogłośnie.

Teraz zostały nam jeszcze dwie sprawy – moja sprawa i pana przewodniczącego Szaramy. Jeżeli chodzi o moją sprawę, ona jest dosyć skomplikowana, stanowisko jest bardzo obszerne i też poproszę pana eksperta, ponieważ jest to wniosek Prezydenta RP. Dotyczy przede wszystkim zasad związanych z funkcjonowaniem otwartych funduszy emerytalnych oraz wypłatą świadczeń. Prosiłbym bardzo syntetycznie przedstawić to stanowisko – ja się z nim zgadzam. Tak samo pan poseł Szarama wskazał, że zgadza się ze stanowiskiem w sprawie P 50/13. Także prosiłbym o uwzględnienie tego, że właśnie rozpocząłem przewodniczenie podkomisji stałej ds. nowelizacji prawa cywilnego, żebyście państwo mieli to na względzie, bo tam już trwa posiedzenie. Dziękuję.

**Ekspert z BAS Szymon Pawłowski:**

Szymon Pawłowski, BAS. Szanowna Komisjo, jak wskazał pan przewodniczący, postępowanie przez TK zainicjował Prezydent RP. Przedmiotem kontroli uczynił grupę przepisów, może nie będę ich szczegółowo wymieniał. Oczywiście jeżeli będzie taka potrzeba, to mogę je wymienić. Jest to grupa przepisów trzech ustaw, a mianowicie ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, ustawy o zmianie niektórych ustaw w związku z określeniem zasad wypłaty emerytur ze środków zgromadzonych w otwartych funduszach emerytalnych (to jest ustawa, która dokonała zmiany dotychczasowego systemu funkcjonowania OFE) i ustawy o systemie ubezpieczeń społecznych. Prezydent skupił uwagę na dwóch mechanizmach, a mianowicie na innej niż dotychczas regulacji polityki inwestycyjnej OFE oraz na zakazie reklamy przystępowania do tych funduszy w okienkach, w których członkowie systemu emerytalnego mogą zdecydować się czy przystępować do OFE, czy też wybrać inny sposób gromadzenia środków na emeryturę. Jeśli chodzi o regulację polityki inwestycyjnej w nowy sposób, to tutaj istotą unormowania jest z jednej strony wyłączenie możliwości zakupu przez OFE obligacji skarbowych lub innych papierów dłużnych skarbowych, a z drugiej strony przejściowy nakaz trwający w latach 2014–2016 inwestowania aktywów OFE w znacznym stopniu w akcje – w 2014 r. w 75%, a następnie procentowy udział może być zmniejszany. Czyli te dwie regulacje, z jednej strony zakaz nabywania obligacji skarbowych, a z drugiej strony nakaz inwestowania w akcje został przez prezydenta zakwestionowany z zarzutem, że zmienia to OFE w agresywne fundusze inwestycyjne, które nie gwarantują bezpieczeństwa lokat.

Nie zgadzamy się z tą tezą, głównie z trzech powodów. Dość mocno uproszczę wywód, a mianowicie, po pierwsze, powodem zmian jest to, iż dotychczasowy system był zbyt kosztowny i powodował ewentualną konieczność ratowania finansów publicznych, więc powołujemy się na zasadę równowagi finansów publicznych i konieczność zapewnienia efektywności systemu emerytalnego. Po drugie, wskazujemy na to, że bezpieczeństwa systemu emerytalnego nie można oceniać tylko i wyłącznie patrząc na pewien wycinek systemu gromadzenia środków na emeryturę, mianowicie tylko na politykę lokacyjną OFE, tylko trzeba spojrzeć na cały mechanizm. A ten składa się zarówno z tzw. I filara, czyli środków gromadzonych na indywidualnym koncie ubezpieczonego, składa się z tzw. subkonta prowadzonego przez ZUS, na którym środki również przypisane są indywidualnie każdemu z ubezpieczonych i dopiero trzecim elementem jest właśnie gromadzenie środków pieniężnych w OFE. Tak sformułowany trzyczęściowy system jest, naszym zdaniem, bezpieczny i nie narusza standardu konstytucyjnego. Wskazujemy również, iż w przypadku gdyby ubezpieczony podzielił pogląd prezydenta i rzeczywiście nie chciał uczestniczyć w tak ukształtowanym systemie, gdzie OFE agresywnie inwestują jego środki, może w ogóle wycofać się z systemu, którego elementem jest OFE i przekazać

wszystkie swoje środki do Funduszu Ubezpieczeń Społecznych na subkonto prowadzone przez ZUS. Podajemy jeszcze inne argumenty, ale są one mniej istotne, te trzy są najważniejsze.

Natomiast przechodząc do regulacji zakazu reklamy, wskazujemy, iż zakaz reklamy, która już to ze swojej istoty oprócz elementu informacyjnego zawiera element sugestywny, nie oznacza zakazu dostępu do informacji. Dostęp do informacji jest ubezpieczonym zagwarantowany w art. 189 i następnych ustawy o organizacji i funkcjonowaniu funduszy emerytalnych, natomiast zakaz reklamy dotyczy tylko i wyłącznie momentu, w którym ubezpieczony ma się zdecydować czy pozostaje w OFE, czy też chce swoje środki gromadzić wyłącznie na subkoncie prowadzonym przez ZUS. Tak unormowany mechanizm, naszym zdaniem, nie narusza prawa do informacji, gdyż taki wzorzec został wskazany, lecz wręcz odwrotnie, pozwala ubezpieczonym bez sugestii ze strony podmiotów prywatnych dokonać najlepszego dla siebie wyboru, zgodnie z własną prowadzoną polityką inwestycyjną. Dodać należy także, że gdyby zakaz reklamy nie funkcjonował, to w myśl zapewnienia pełnej informacji ZUS również musiałby rozpocząć politykę reklamową, zachęcając do inwestowania gromadzonych przez ubezpieczonych środków na subkoncie i intensywność tej reklamy musiałaby odpowiadać intensywności reklamy nie tylko jednego, ale wszystkich OFE, co z kolei spowodowałoby konieczność zagwarantowania ZUS odpowiednich środków pieniężnych na prowadzenie takiej reklamy. Wydaje się, że nie jest to racjonalne.

Tyle, jeśli chodzi o główny wywód argumentacyjny. Jest on troszeczkę szerszy, uprościłem go w pewien sposób. Jeśli są jakieś pytania, to oczywiście służę i jestem gotowy pogłębić określone wątki. Dziękuję.

**Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):**

Dziękuję uprzejmie, otwieram dyskusję. Czy ktoś chciałby zabrać głos w tym punkcie? Nie słyszę. W takim razie przystępujemy do głosowania. Czy ktoś z państwa jest przeciwny przyjęciu tego stanowiska? Nie słyszę.

Dziękuję, stanowisko zostało przyjęte jednogłośnie.

Bardzo proszę o przedstawienie sprawy P 50/13.

**Ekspert z BAS Wojciech Brzozowski:**

Dziękuję, panie przewodniczący. Wojciech Brzozowski, BAS. Zgodnie z prośbą pana przewodniczącego postaram się to zrobić naprawdę bardzo syntetycznie. W obecnym stanie prawnym czyn polegający na nielegalnym poborze energii elektrycznej bez zawarcia umowy z przedsiębiorstwem energetycznym, jak w sprawie zawisłej przed sądem, rodzi odpowiedzialność dwojakiego rodzaju. Z jednej strony rodzi odpowiedzialność cywilną na podstawie art. 57 ust. 1 pkt 1 ustawy – Prawo energetyczne, czyli konieczność wypłacenia zryczałtowanego odszkodowania na rzecz przedsiębiorstwa energetycznego. Z drugiej strony jest też oczywiście kradzieżą energii i w związku z tym rodzi odpowiedzialność karną na podstawie art. 278 § 5 w związku z art. 278 § 1 Kodeksu karnego. Jak widać, są to odrębne reżimy odpowiedzialności: odpowiedzialność cywilna, której cele kształtują się odmiennie niż w przypadku represji karnej oraz odpowiedzialność karna za kradzież energii.

Sąd kierujący pytanie prawne do TK dopatruje się jednakże w tej kumulacji sankcji naruszenia zakazu podwójnego karania, mimo że sam przyznaje, iż odpowiedzialność na podstawie ustawy – Prawo energetyczne jest odpowiedzialnością cywilną. Jest ona nakładana i pobierana przez przedsiębiorstwo energetyczne, w badanej sprawie przez Stoen, więc jest to podmiot prywatny. W związku z tym stoimy na stanowisku, że kumulacja odpowiedzialności cywilnej i karnej, jak w tym przypadku, niezależnie od tego, że obie oczywiście łączą się z jakimś stopniem dolegliwości dla osoby dopuszczającej się tego czynu, nie może być kwalifikowana w kategoriach naruszenia zakazu podwójnego karania, czyli zasady *ne bis in idem* wywodzonej z art. 2 Konstytucji, a także z odpowiednich przepisów Protokołu nr 7 do europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych.

Projekt stanowiska zawiera także wniosek o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie z uwagi na to, że sąd pytający sformułował swoje pytanie w sposób znacznie

szerszy niż – naszym zdaniem – jest to uzasadnione w świetle przesłanki funkcjonalnej pytania prawnego, bo zaskarżył oba te przepisy, czyli i ustawy – Prawo energetyczne, i k.k., mimo że sam zamierza zastosować lub nie, zależnie od rozstrzygnięcia TK, jedynie przepis k.k. Natomiast gdy chodzi o opłatę na podstawie ustawy – Prawo energetyczne, została ona już nałożona i skierowano do oskarżonego wezwanie do zapłaty. Jeżeli są jakieś pytania, z chęcią odpowiem. Wydaję mi się, że udało mi się przedstawić najważniejsze elementy tej sprawy.

**Przewodniczący poseł Damian Raczkowski (PO):**

Dobrze, dziękuję uprzejmie. Czy ktoś chciałby zabrać głos w tym punkcie? Nie słyszę. W takim razie, czy ktoś z państwa jest przeciwny przyjęciu takiego stanowiska? Nie słyszę.

W związku z tym Komisja jednogłośnie przyjęła stanowisko.

Rozumiem, że wyrażona była wola przez obu posłów, aby reprezentować Komisję. Zgadzali się ze stanowiskami. Czy ktoś jest ewentualnie przeciwny temu, aby reprezentowali Sejm w tych sprawach? Nie słyszę, więc reprezentacja została uzgodniona.

W takim razie serdecznie państwu dziękuję i zamykam posiedzenie Komisji.